

робіт, що плануються, змушують говорити про тривалий період часу від 5 до 10 років — кропіткою та напруженою творчої роботи. Вважаємо обґрунтованим визначення подібного терміну як розумного і реального, що дозволить створити Ядерний кодекс України як законодавчий акт майбутнього, який являтиме собою серйозну правову основу для вирішення комплексу ядерних проблем.

Кикоть П. В.,

find similar papers at core.ac.uk

provided by Institutional Repository of Vadym Hetma

економічний університет імені Вадима Гетьмана»

ЗАКОНОДАВСТВО, ЩО РЕГУЛЮЄ ГОСПОДАРСКУ ДІЯЛЬНІСТЬ НА ТЕРИТОРІЇ ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ ЗОНИ: ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ

З часу аварії на Чорнобильській АЕС минуло 25 років.

На сьогоднішній день лише від активної суспільної позиції залежатиме можливий сценарій розвитку господарського потенціалу території, що зазнала радіоактивного забруднення, від поступового занепаду до стрімкого розвитку. Слід розуміти, що на половині території спостерігається поліпшення екологічного стану, продовжується життєдіяльність та проживання значної частини населення, проте місцевих сил виявляється недостатньо для повернення території до економічно активної. Відповідно, неодноразово державою ставилось за мету відновлення та забезпечення економічної діяльності територій, що постраждали від Чорнобильської катастрофи. Закони України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» [1] та «Про загальнодержавну програму подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2006—2010 роки» [2], Національна доповідь «Двадцять років Чорнобильської катастрофи. Погляд у майбутнє» [3, с. 8], Постанова Верховної Ради України «Про стан, заходи і перспективи подолання наслідків Чорнобильської катастрофи (21-ші роковини Чорнобильської катастрофи)» [4], підготовлювальний проект Концепції Загальнодержавної цільової соціальної програми подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2012—2016 роки [5] є незаперечним

доказом невинної правової роботи на шляху до реалізації зазначених цілей. Водночас, згаданої правової бази виявляється недостатньо і в законодавстві досі відчутно брак правових умов для сприяння та врегулювання господарсько-правових відносин на економічно потенціальних територіях, що потрапили під правовий режим Чорнобильської зони. Тому за мету ставимо вдосконалення законодавчих умов розвитку господарської діяльності в Чорнобильській зоні. Нашими завданнями є виявлення відповідних прогалин та перспектив законодавства щодо розвитку господарської діяльності.

Територія, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, відмічається особливим правовим режимом, що зумовлено не тільки віднесенням її до Чорнобильської зони, а й наявністю спільного кордону з Республікою Білорусь та Російською Федерацією, проходженням верхнього водозбору басейна Дніпра та іншими природно-географічними особливостями зони Полісся. Після аварії традиційна економічна діяльність як у Чорнобильській зоні, так і на суміжних територіях, опинилась у занепаді. Це зумовило виникнення депресивного стану на них, зокрема в Київській, Чернігівській, Житомирській та Рівненській областях. У зв'язку з цим, вважаємо, що економічний розвиток Чорнобильської зони слід вирішувати в комплексі з прилеглими до неї територіями, враховуючи проблеми кожної області, а отже, розглядати потреби таких територій на місцевому та регіональному рівнях.

Так, серед принципів Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року [6] виділимо поляризований та збалансований розвиток, партнерство та єдність. Слід визначити опорні території для соціально-економічного розвитку, в яких будуть концентруватись фінансові, адміністративно-управлінські, людські та інші ресурси з подальшим посиленням інноваційної активності в інших регіонах. Ураховуючи потенціал кожного регіону, диференційовано у законодавстві визначатиметься підтримка держави. Наслідком таких дій має бути подолання різких соціально-економічних відмінностей між регіонами. Відповідно до принципів Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року, включно з вище зазначеними принципами, вважаємо за доцільне подальший розвиток господарського законодавства у напрямі підтримки і поступового розвитку Чорнобильської зони.

Зокрема, територія Зони впливу аварії потребує подальшого забезпечення життєдіяльності її населення та вжиття природо-

охоронних заходів, що, у свою чергу, зумовлює потребу у належному фінансуванні соціально-економічних та екологічних програм, оскільки недостатність бюджетних коштів може спричинити нові кризові ситуації території. Це спонукає до пошуку місцевих ініціатив та недержавних інвестицій. Як результат, соціально-економічне відродження розпочинається, головним чином, через активізацію громадської позиції за підтримкою міжнародних програм. Наприклад, з 2005 року за сприянням Чорнобильської програми відродження та розвитку (ЧПВР) Програми Розвитку ООН (ПРООН) та ініціативою бізнес-спільнот створено сім Агенцій економічного розвитку у Рівненській області (Дубровицький район), Київській області (Бородянка, Іванків), Житомирській (Брусилівський, Овруцький), Чернігівській області (Ріпкинський) [7].

Зазначеними вище агенціями економічного розвитку завершено проект «Створення спортивно-оздоровчого комплексу в смт. Бородянка» та залучено близько 1 млн грн інвестицій у розвиток соціальної інфраструктури, відкрито філію кредитної спілки «Фермери Київщини», реалізовано проекти громад по створенню сервісного центру, розвитку сільського туризму, забезпечення доступу до Інтернет у с. Кардани Овруцького району, ініційовано розробку стратегічного плану розвитку міста Коростень, прийнято участь у розробці стандарту надання муніципальних послуг згідно з ISO 9000 [8]. При цьому, спостерігається активна позиція громад. Протягом 2004—2007 років на території зазначених вище районів створено 256 організацій громад у 174 селах, які продовжують свою діяльність, вирішуючи конкретні проблеми відродження та розвитку сіл: відбудова шкіл, лазень, фельдшерсько-акушерських пунктів та амбулаторій, створення молодіжних та громадських центрів, ринків, сервісних центрів, очищення парків, проекти газифікації та водозабезпечення. Громадами реалізовано більше 170 проектів відродження та розвитку на загальну суму більше 9 млн грн (з них понад 3 млн грн — внесок ЧПВР). У 2007 році на конкурсній основі затверджено 16 проектів громад на загальну суму понад 1,5 млн грн [9]. У середньому для впровадження проекту 20 % коштів надає самостійно організація громадян, місцеві органи влади — 40 %, ЧПВР — 31 %, інші спонсори — близько 9 % [10]. У Дубровицькому, Зарічненському та Рокитнівському районах Рівненської обл. запроваджено спільний проект ПРООН та Європейської комісії «Місцевий розвиток орієнтований на громаду» [11]. Фінансування здійснюється Європейською Комісією у рамках програми технічної допомоги Єв-

ропейського Союзу та співфінансується і впроваджується ПРООН в Україні. Даним проектом передбачається розроблення програми розвитку на мікрорівні з обговоренням потреб та перспектив всього регіону.

Також відкрито Чорнобильський форум економічного розвитку для вироблення стратегії стійкого економічного розвитку територій, залучення інвестицій у регіон, створення умов для партнерства бізнесу і влади задля відродження та розвитку постраждалих територій. Наприклад, у його рамках досліджувалась реалізація проекту «Коростенський індустріальний парк» [12].

Позитивним досвідом у відновленні економіки регіонів було створення спеціальної економічної зони «Славутич» відповідним законом про неї від 03.06.1999 № 721-XIV [13]. Завдяки створенню цієї зони стало можливим працевлаштування працівників Чорнобильської АЕС, які вивільняються у зв'язку з достроковим виводом її енергоблоків із експлуатації, а також суттєвий розвиток господарства та інноваційних нововведень. Також, розвиток підприємництва у м. Славутич пов'язаний з виконанням робіт на Чорнобильській АЕС, об'єкті «Укриття» та в 30-ти км зоні відчуження. Місто стало міжнародним центром співробітництва. Українські компанії залучаються в основному як субпідрядні організації до міжнародних консорціумів, що виконують проектні, інжинірингові, будівельно-монтажні роботи, роботи з налагодження устаткувань тощо [14].

На сьогодні розглядаються необхідні напрямки економічного відродження Чорнобильської зони. У проекті Концепції Загальнодержавної цільової соціальної програми подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2012—2016 роки пропонується здійснити: відновлення підприємств та інфраструктури на територіях, щодо яких переглянуто зони радіоактивного забруднення (будівництво доріг, газопроводів, водогонів та інших об'єктів інфраструктури); добудову відповідних об'єктів незавершеного будівництва, що не втратили своєї актуальності; відновлення підприємств з виробництва сільськогосподарської продукції та продуктів харчування; залучення інвестицій для відродження таких територій та місць. Окрім цього, для населення стає привабливим екскурсійні відвідування Чорнобильської зони, що сприяє активізації туристичної діяльності. Наприклад, створено Славутицьке туристичне агентство ТОВ СП «Чернобыльвнешсервис», яке пропонує допомогу в організації відвідування м. Славутича, ознайомлювального візиту в 30-ти км зоні, м. Чорнобиля, майданчику Чорнобильської АЕС, м. Прип'ять фахівцями в різних областях

науки і техніки, суспільних організацій, засобів масової інформації; організацію зйомок і інтерв'ю з керівниками 30-ти км зони Чорнобильської АЕС і м. Славутича. Водночас, розвиток зазначених напрямів виробничої та невиробничої сфер не має достатнього законодавчого забезпечення.

Таким чином, у деяких районах Чорнобильської зони серед місцевих громад широко поширюється просвітницька діяльність щодо економічного розвитку. Реалізація відповідних міжнародних проектів місцевого розвитку в Зоні здійснюється в установленому порядку, знаходить відповідне відображення в установчих документах громадських організацій, що разом створює певне локальне правове поле соціально-економічного відродження, сприяє інноваційному розвитку, налагодженню фінансових відносин та залученню додаткових коштів. Окремо слід виділити позитивний досвід створення СЕЗ «Славутич». Нині постає питання подальшого законодавчого забезпечення ряду напрямів розвитку виробничої та невиробничої сфер. Тому розглянемо проблеми та перспективи розвитку чорнобильського законодавства з питань правового забезпечення економічної діяльності.

Серед загальних проблем законодавства у сфері Чорнобильської катастрофи, що впливають на розвиток усіх аспектів правового регулювання в Чорнобильській зоні, слід виокремити непослідовність, внутрішню суперечність, неадаптованість до змін, відсутність демократизму та сприяння активної участі населення в розвитку тощо [15, с. 2].

Виходячи з даних про стан та потреби в Чорнобильській зоні, наведених зокрема в Національній доповіді України «20 років Чорнобильської катастрофи. Погляд у майбутнє», результатів власного аналізу законодавства, ми виявили відсутність юридично-правового механізму відновлення економічного розвитку територій. Наприклад, було змінено правовий режим певних земель відповідно до Закону України «Про віднесення деяких населених пунктів Волинської і Рівненської областей до зони гарантованого добровільного відселення». Окрім цього, радіоекологічна оцінка територій, подана в зазначеній вище Національній доповіді України, говорить про перспективу повернення ряду інших земель до категорії меншої небезпеки або нормального стану. На жаль, не було забезпечено юридично-правового механізму виконання вище зазначеного закону, про що відмічається також у Постанові Верховної Ради України «Про стан, заходи і перспективи подолання наслідків Чорнобильської катастрофи (21-ші роковини Чор-

нобильської катастрофи)» і залишається актуальним до нині. Відсутність правового механізму економічного відновлення на таких територіях аналогічно негативно позначається на інші території, які повертаються до нормальних умов життєдіяльності або є суміжними з ними.

Окремі недоліки законодавства у сфері господарювання в Чорнобильській зоні впливають з відсутності адаптованого та сприятливого правового режиму економічної діяльності. Так, Закон України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» [1] не містить положень, які б урегульовували господарсько-правові відносини відповідно до мети соціально-економічного розвитку територій. Вказана прогалина впливає також на забезпечення екологічного поліпшення зони, оскільки процеси економічного, соціального та екологічного розвитку території є взаємопов'язаними та взаємодоповнюючими факторами, які не можна розглядати ізольовано. У зв'язку з цим, залишаються не вирішеними питання щодо принципів господарювання, пріоритетних галузей господарства, порядку отримання пільг та інших економічних заохочень держави, участі населення та господарюючих суб'єктів в економічному розвитку, захист та представлення їх інтересів, взаємодії приватних підприємств з представниками державної та місцевої влад, перерозподіл прав власності на природні ресурси та доходи, конкуренції, монополізму, гармонізації економічного, соціального та екологічного відновлення території тощо.

До вирішення зазначених питань слід додати регіональні та локальні потреби, соціально-економічний потенціал кожного населеного пункту. Так, наприклад, необхідно законодавчо забезпечити аналіз інвестиційних умов місцевості, пошук можливостей нових виробництв, екологічну експертизу господарських проєктів, екологічний аудит на підприємствах, ведення екологічного менеджменту на підприємстві за міжнародним стандартом, удосконалення інфраструктури, дозиметричного виробничого контролю. Водночас, спільною проблемою для територій Зони впливу аварії є наявність радіоактивного забруднення, можливість опромінення людини, що виступає разом критерієм зонування території. На жаль, на практиці відмічаються недоліки у виборі критеріїв зонування території та дозиметричної паспортизації населених пунктів. Тобто, існують як спільні, так і конкретні потреби економічного розвитку території, що вимагають ціленаправленого, комплексного та конкретного правового забезпечення.

Одним із ефективних способів економічного відновлення території ми вбачаємо в запровадженні на потенціальних територіях правового режиму спеціальної економічної зони. Такими територіями виступають третя та четверта зони, в тому числі ті, які потребують перегляду та переведення до останніх, а також прилеглі території до Чорнобильської зони.

Виходячи з викладеного вище, ми виділили позитивні та негативні ознаки правового забезпечення відновлення економічної діяльності на територіях Чорнобильської зони, які нині постають як прогалини законодавства в галузі Чорнобильської катастрофи. Позитивним досвідом економічного відродження є поширення просвітницької діяльності серед місцевих громад щодо економічного розвитку та встановлення партнерських відносин з представниками місцевої влади. В результаті, за допомогою відповідних угод та проектів установлено певний порядок організації участі громад та підприємств у відродженні конкретних районів Чорнобильської зони, передбачено налагодження фінансових відносин, що також знаходить своє відображення в установчих документах громадських організацій. Такі процеси формують певне локальне правове поле соціально-економічного відродження, сприяють інноваційному розвитку та залученню додаткових коштів. Окремо виділено позитивний досвід створення СЕЗ «Славутич».

Недоліком законодавчого забезпечення економічного відродження слід назвати відсутність регулювання ряду напрямів виробничої та невиробничої сфер економіки в Чорнобильській зоні. З метою заповнення прогалин законодавства пропонуємо наступне.

У запланованому законі про програму соціально-економічного розвитку території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, слід визначити наступні питання: принципи господарювання, пріоритетні галузі господарства, наявність та порядку отримання пільг та інших економічних заохочень держави, порядок участі населення та господарюючих суб'єктів в економічному розвитку, захист та представлення їх інтересів, сприяння взаємодії приватних підприємств з представниками державної та місцевої влад, принципи перерозподілу прав власності на природні ресурси та доходи, забезпечення конкурентного середовища, організація екологічної експертизи проектів, відповідність міжнародним стандартам екологічного менеджменту, чітке визначення об'єктів виключного права державної та комунальної власності згідно

відповідному законодавству України. Принципи відродження економіки слід узгодити з Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2015 року, при цьому ціллю економічного відродження Чорнобильської зони слід визнати сприяння екологічно безпечній життєдіяльності людини та створення умов поживавлення економічної позиції кожного регіону, що потрапив у Зону впливу аварії на Чорнобильській АЕС.

Також, економічному відродженню сприятиме створення спеціальних економічних зон. Потенціальними територіями для цього виступають, наприклад, осередки поживавлення громадських ініціатив, привабливі території для інвестицій та туризму. Для обґрунтування створення економічних зон доцільно скласти дозиметричний паспорт, дати оцінку економічного потенціалу та екологічного ризику території незалежно від меж Чорнобильської зони. Відповідно, спеціальні принципи господарювання, пріоритетні його галузі та інші розглянуті вище питання віднайдуть своє відображення в новому законі про спеціальні економічні зони на території, що зазнала радіоактивного забруднення. З прийняттям такого закону будуть визначені статус, межі та тип економічної зони, кількість таких зон тощо відповідно до законів України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» [16], «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» [17], законодавства про радіаційну безпеку та інших нормативно-правових актів.

Література

1. Закон України від 27 лютого 1991 р. № 791а-ХІІ «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 16. — Ст.198.
2. Закон України від 14 березня 2006 р. № 3522-IV «Про загальнодержавну програму подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2006–2010 роки» // Відомості Верховної Ради України. — 2006. — № 34. — Ст. 290.
3. 20 років Чорнобильської катастрофи. Погляд у майбутнє: Національна доповідь України. — К.: Атіка, 2006. — 224 с.
4. Про стан, заходи і перспективи подолання наслідків Чорнобильської катастрофи (21-ші роковини Чорнобильської катастрофи): Поста-

нова Верховної Ради України від 20.04.2007 № 975-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 27. — Ст. 370.

5. Проект Концепції Загальнодержавної цільової соціальної програми подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2012–2016 роки. Громадські обговорення / Міністерство з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи: «МНС України». — www.mns.gov.ua/files/2010/11/24/Koncept2010.doc

6. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 № 1001 // Офіційний вісник України від 09.08.2006. — 2006. — № 30. — С. 36. — Ст. 2132.

7. Підсумкова зустріч щодо досвіду Чорнобильської програми відродження та розвитку з соціально-економічного відродження. Новини — <http://www.crdp.org.ua/ua/news/detail/127.htm>

8. Агенції Регіонального економічного розвитку / Офіційний сайт Чорнобильської програми відродження та розвитку: ЗАТ «Софтлайн» — Режим доступу: <http://www.crdp.org.ua/ua/113.htm>

9. Міжнародні проекти з питань подолання наслідків Чорнобильської катастрофи / Департамент у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи — http://www.mns.gov.ua/content/chornobyl_international.html

10. Самоорганізація та розвиток громад / Офіційний сайт Чорнобильської програми відродження та розвитку: ЗАТ «Софтлайн». — Режим доступу: <http://www.crdp.org.ua/ua/publication/content/523.htm>

11. Проект «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду»: Додаток 1 до Угоди між Європейською Комісією та Програмою розвитку ООН / <http://www.cba.org.ua/images/stories/documents/240.pdf>

12. Поліські території відкриті до інвестицій: Матеріали форуму / Офіційний сайт Чорнобильської програми відродження та розвитку: ЗАТ «Софтлайн» — Режим доступу: <http://www.crdp.org.ua/ua/publication/content/546.htm>

13. Закон України «Про спеціальну економічну зону міста Славутич» від 03.06.1999 № 721-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 32. — Ст. 263.

14. Найбільш перспективні напрямки розвитку бізнесу в місті Славутичі / Комунальне підприємство «Агентство з розвитку бізнесу в м. Славутич». — http://www.investing.org.ua/strategy_napramki

15. *Насвіт Олег*. Біг на місці. Рік по тому // Безпека та нерозповсюдження. — 2007. — № 2. — С. 2—14.

16. Закон України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» від 13.10.92 // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 50. — Ст. 676

17. Закон України від 28.02.1991 № 796-XII «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 16. — Ст. 200.